

北极航道: 欧盟的政策目标和外交实践

杨 剑¹

(1. 上海国际问题研究院, 上海 200233)

摘要: 气候变暖和海冰的快速融化向世界展示了北极航道开发的经济前景。经济上高度依赖贸易和海上运输的欧盟对参与北极事务和北极航道开发给予了高度关注,同时也面临着北极国家和北极理事会一定程度的排斥。欧盟充分利用北极多层次治理结构的特点,开展多支点外交,将自身在北极的利益与北极生态环境保护 and 北极治理过程有机地结合在一起,将自己塑造成公共产品提供者;同时,以市场和投资为手段使自己成为北极经济和社会发展重要的合作者。中国与欧盟在北极事务上具有许多类似的战略利益和外交立场,欧盟的经验值得借鉴。

关键词: 北极; 航道; 欧盟; 外交

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2013)03-0041-10

全球气候变暖和经济全球化导致北极地区的地缘经济版图正经历着一次重大演变。在面临环境、生态和社会多维挑战的同时,北极地区已成为一个孕育着巨大经济机会的区域,激励着全球重要经济体进行战略布局。

欧盟与北极有着多维的历史和地理相关性。在气候变化和北极海冰融化的趋势下,欧盟对北极地区展露出来的资源利益和航道利益表现出极大的关注,但它作为北极域外行为体也面临着北极国家和相关北极治理机制的排斥。欧盟参与北极事务,无论是对北极地缘政治的演变,还是对欧盟自身利益的扩展都将产生巨大影响。本文拟从欧盟对北极航道利益的认识和面临的主要障碍出发,分析欧盟参与北

极事务和北极航运开发的基本政策,在此基础上考察欧盟围绕其基本政策所展开的外交实践,观察欧盟与北极国家和区域治理机构之间的互动过程,发掘其中可借鉴之处。中国与欧盟在北极问题上有许多类似的需求和处境,因此,这一研究对于同样依赖世界航运的贸易大国中国来说具有重大的启发意义。

一、欧盟对北极航道利益的认识

北极航运包括北极内部航运、北极域内港口到域外港口的航运、穿越北极的跨洋航运三类。随着北极海冰的融化,夏季航运周期的延长,这三类航运的业务量都有大幅增长,而且航

收稿日期: 2013-01-25; 修订日期: 2013-03-15。

基金项目: 本文为“南北极环境综合考察与评估专项”的阶段性成果,得到中国极地科学战略研究基金2010年重点项目“欧盟北极战略走向与中欧北极合作”(20100101)的资助。

作者简介: 杨剑(1962—)男,安徽合肥人,上海国际问题研究院副院长,上海国际战略问题研究会常务副会长、博士,主要研究方向: 国际政治经济学、区域战略、极地和网络战略。

路缩短也减少了航运成本。“欧盟—北极论坛”秘书长韦伯(Steffen Weber)在谈及欧盟北极战略时指出“海运一直是欧洲经济发展与繁荣的助推器,欧洲的国际贸易对海运有着巨大的依赖。欧盟成员国拥有世界上最大的商业船队,跨北冰洋的航运将帮助欧洲经济获得新的优势。欧盟应从战略角度看待北极航运问题,参与开发和利用北极航道。”^①北极航运所展现的潜在经济利益引起靠海上贸易起家的欧洲各国的高度重视,自2006年起,欧盟出台了一系列文件和评估报告,研究和阐述欧盟对北极事务和北极航道利益的认识。^②欧盟主要从以下五个方面来认识其在北极航道的利益。

1.1 海冰融化,北极航运条件改善致成本下降

从目前状况看,北极相关航道主要承担的是夏季北极内部的运输,比如说格陵兰沿海航运,加拿大北极群岛航运,以及在巴伦支海附近俄罗斯和北欧国家之间的航运等。穿越北极连接大西洋和太平洋的航运线路还在形成之中,其中包括连接欧洲和东亚的靠近俄罗斯北冰洋沿海的北方海航道(NSR)、连接东亚和北美东海岸的经过加拿大北极群岛的西北航道(NPW)以及穿极航道(TSR)。30多年来北极海冰融化的速度已经使北极航道的经济价值日益显著。根据美国国家雪冰数据中心(NSIDC)的数据,2012年北极夏季海冰范围减少到341万平方公里,创有记录以来的历史新低(1979—2000年夏季平均最小海冰范围为670万平方公里)。^③北极航道的商业运营已经开始,以北方海航道为例,2012年通航时间已延长到5个月(7月中旬到12月上旬),全年共有46艘船只通行,货运量上升到126万吨。^④欧盟相关智库正在测算与传统航道相比商船改走北极航道带来的实际利益。研究表明,在未来15年左右的时间里北极航运将产生巨大的商业利益。^⑤由于对海冰融化速度、海上风险、俄罗斯领航和破冰服务收费变化、环保成本、船舶价格等因素判断不一,因此研究者对短期收益判断差异较大,但从长期观察大都积极乐观。^⑥2009年8月,德国Be-

luga 航运公司派遣两艘船,从韩国港口出发,中途在俄罗斯的阿克汉格尔斯克加装钢管,然后前往阿尔及利亚。根据公司的计算,与走传统的苏伊士运河相比,每艘船节省航程3000海里,节省燃油200吨。加上别的成本计算,此一航程每艘船共节省30万美金。^⑦德国商船的试航激励了欧盟国家对北极航运的期待。

1.2 对海运的高度依赖使欧洲相关产业对新的航运因素十分敏感

欧洲近代繁荣的一个重要依赖就是不断拓展的海运贸易,新大陆和新航路的发现不断推进欧洲航运业的发展,时至今日欧盟和欧盟成

^① Steffen Weber and Andreas Raspotnik, "Trade Routes in the High North - The Arctic Shortcut between Europe and Asia", 30th, April 2012. available at: <http://eu-arctic-forum.org/publications/opinions-publications/trade-routes-in-the-high-north-the-arctic-shortcut-between-europe-and-asia-by-steffen-weber-and-andreas-raspotnik-european-parliament-magazine-30th-april-2012/>.

^② 这些文件包括2006年的欧盟委员会关于海事政策的绿皮书“Towards a Future Maritime Policy for the Union”,2007年欧盟委员会的报告欧盟统一海事政策报告“An Integrated Maritime Policy for the European Union”,2008年欧洲议会关于北极治理的报告“EP Resolution on Arctic Governance”,高级代表和欧盟委员会关于气候与国际安全的报告“HR and Commission on Climate Change and International Security”,欧盟委员会关于欧盟与北极地区报告“The European Union and the Arctic Region”,2009年欧洲理事会关于北极事务的结论报告“Council conclusions on Arctic issues”,2011年欧洲议会关于欧盟在高北地区可持续发展的决议“EP Resolution on a Sustainable EU Policy for the High North”,2012年欧盟委员会和高级代表联合关于推进北极政策的报告“Joint Communication on Developing a European Union Policy towards the Arctic Region”等。

^③ <http://nsidc.org/arcticseaicenews/2012/09/arctic-sea-ice-extent-settles-at-record-seasonal-minimum/>.

^④ <http://barentsobserver.com/en/arctic/2012/11/46-vestels-through-northern-sea-route-23-11>.

^⑤ 关于北极航运的经营潜力分析请参阅 Malte Humpert, Andreas Raspotnik, "The Future of Arctic Shipping along the Transpolar Sea Route", in: Lassi Heininen, Heather Exner-Pirot, Joël Plouffe. (eds.), *Arctic Yearbook 2012*, 2012. Available at: http://www.arcticyearbook.com/images/Articles_2012/Humpert_and_Raspotnik.pdf.

^⑥ Andreas Raspotnik and Bettina Rudloff, *The EU as a Shipping Actor in the Arctic Characteristics, Interests and Perspectives*, SWP Working Papers, December 2012.

^⑦ Willy Østrem, "Shipping and Resources in the Arctic Ocean: A Hemispheric Perspective", in: Lassi Heininen, Heather Exner-Pirot, Joël Plouffe. (eds.), *Arctic Yearbook 2012*, 2012. P. 256. Available at: http://www.arcticyearbook.com/images/Articles_2012/Oestering.pdf.

员国在世界航运业中仍然占有举足轻重的地位。2011年,全球贸易的14%是从欧盟成员国出口的,15.5%的全球进口贸易量是由欧盟成员国完成的,而且这些进出口的90%是依靠海运实现的。^① 欧盟成员国拥有世界上最大的商业船队,如果按照载重吨位计算,欧洲公司的商船载重吨位(DWT)占到全球商船载重吨位的41%。其中希腊、德国和丹麦分别占全球商船载重吨位的16.2%、9.1%和2.8%,分列全球第一、第三和第九。^② 航运相关产业对于欧洲经济增长以及欧洲企业的国际竞争力来说至关重要。北极航道的开通将对欧盟内部多个相关产业和行业产生巨大影响。直接受到影响的产业和部门包括航运业、港口业、物流业,细分下来还有造船业、航运金融服务业、航运研发、技术监测和海上通讯业等。间接受影响的产业和行业包括渔业、贸易、旅游和资源开发等。根据2008年的数据,欧盟国家共有470万人从事与航运直接相关的职业。^③ 新航路的开通对于这些行业和从业人员来说意味着岗位、机会和福利。按照欧盟内部报告的估计,欧盟27国的海运量将从2006年的38亿吨增长到2018年的53亿吨。^④ 毫无疑问,任何一个经济体,其航运业的规模越大,它从新航运因素中获得的利益就越大。欧盟这样一个高度依赖航运的经济体,面对北极新航道开发所产生的经济前景必然十分重视。

1.3 传统航线容量限制迫使欧盟重视北极航道前景

欧盟对新的海上贸易通道高度关注,另一个重要的原因是全球航运业的快速发展对传统航线容量的压力。根据欧盟委员会关于《面向2018年的欧洲海运政策战略目标与建议》的预测,到2018年世界可投入运营的商船数将超过10万艘(2008年只有77500艘),全球商船的载重吨位也将从2008年的11.56亿吨发展到2018年的21亿吨。^⑤ 欧盟委员会认为,维护稳定和可预期的海上运输符合欧盟的需要,有助于巩固其在全球航运以及其他海洋产业中的竞

争力。欧盟在上述文件中提到,全球商船数量的增加以及客运和货运轮船大型化的趋势,必然增加现有航道在安全方面和容量方面的压力。拓宽苏伊士运河,会增加运河单位时间的交通流量,也会吸引更多的大型船只通行,安全风险将不减反增。利用开通的北极航道可以避开商船在运河上的拥堵并节省等待时间,这使得更多的欧洲航运公司对使用北极航道感兴趣。

1.4 欧洲与东亚经贸关系的快速增长促使欧盟关注北极新航道

在欧盟的前十位贸易伙伴中,除瑞士、土耳其、印度和巴西外,其余6国(中国、美国、挪威、俄罗斯、日本、韩国)与欧盟的贸易均可借助于北极航道。随着东亚经济特别是中国经济的持续发展,欧盟成员国普遍重视与东亚国家之间的经贸关系。在东亚,“中国是欧盟第二大贸易伙伴。中国不仅是欧盟低价消费品的重要来源,还是欧盟制造业的重要供应商,更是发展迅速的出口市场”。^⑥ 根据2012年1—6月份的贸易统计,中国、日本、韩国分别是第二、第六、第十位的欧盟出口国,同时也是欧盟第一、第六、第八位的进口国。欧盟27国从东亚三国的进口量占欧盟总进口量的21.6%,欧盟向东亚三国的出口量占欧盟总出口量的14.2%。^⑦ 东亚

^① Stephen Jay, Sue Kidd, Lynne McGowan, David Shaw et al., *European Seas and Territorial Development Opportunities and Risks*, Applied Research 2013/1/15, Interim Report | Version 01/09/2011, p. 7, available at: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/ESaTDOR/ESTaDOR - Interim_report_disclaimer.pdf.

^② UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2011*, 2012, p. 43.

^③ Policy Research Corporation, *The Role of Maritime Clusters to Enhance the Strength and Development of Maritime Sectors*, different Country Reports, 2008.

^④ European Commission, *Strategic Goals and Recommendations for the EU's Maritime Transport Policy until 2018*, COM (2009), 21 Feb. 2009, p. 10.

^⑤ Ibid^④, p. 5, 7, 10.

^⑥ European commission, *Trade, Growth and World Affairs Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy*, Brussels, 9. 11. 2010, COM(2010) 612 final, p. 11.

^⑦ 参见商务部国别数据网 http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view.asp?news_id=31007.

贸易伙伴的重要性还来自这个地区的成长性。欧盟 2011—2015 年贸易政策文件指出“到 2015 年,90% 的全球经济增长将来自欧盟以外的地方,其中三分之一来自中国。因此,在未来数年,我们需要抓住海外尤其是东亚和南亚地区高速增长所带来的机遇。”^①德国的一项研究指出,2008 年欧洲与东亚的集装箱航运量为 170 万标箱的吞吐量,占据全球集装箱吞吐量的 30%。到 2030 年,欧洲与东亚之间的集装箱航运量将比 2008 年增长 600%。^②另一项研究表明,到 2030 年,北极航道可分担欧洲到东亚之间的货运量将达到 50%。^③为应对欧亚之间快速增长的航运贸易,近几年,德国等国的船只先后利用北方海航道进行商业试航,实现了欧洲与太平洋之间的货物运输。探索新的能够节省时间和航运成本的欧亚新航线,是欧洲搭载东亚经济快车的必然考虑。

1.5 北极的资源储量促使欧盟开始与此相关的航运准备

北极地区蕴藏着丰富的油气资源和其他资源,气候变暖使得这些资源开采的条件大为改善。欧盟一直是世界石油的主要消费地,2011 年欧盟对进口石油的依赖度达到 80%。^④欧盟对北极资源抱有很高的期待。相关资源勘探表明,北极地区拥有世界未探明天然气储量的 30% 以及世界未探明石油储量的 13%。^⑤这些油气主要集中于北冰洋国家的沿岸和附近海域,特别是在俄罗斯北部沿海与巴伦支海地区。海上采油和供给对于英、法、荷、丹等国经济十分重要。此外,北极地区还拥有丰富的铍、铟、铌、铂、石墨、稀土等矿藏,这些矿藏都是影响欧盟经济“至关重要的”原料资源。2010 年欧洲市场对这些资源的拥有量占全世界的比重分别为:铂占 21%,铟占 14%,稀土占 8%,铍占 19%,石墨占 23%,铌占 30%。^⑥关于北极资源与北极航运之间的关系,德国航运协会国际和欧盟事务部部长丹迪·豪瑟(Daniel Hosseus)指出“气候变化使得欧亚之间的航行变得容易,但真正驱动北极航行动力的是自然资源的

价格。价格瓶颈一旦打破,北极地区资源的开采就会启动,与资源开采相关的设备运输、资源运输和其他物品运输将日益频繁。北极航运架构正在形成之中,以适应新的变化和 demand。”^⑦韦伯也认为,所有与北极相关的经济活动,运输、捕鱼、海上石油开采、北冰洋旅游等等,都离不开新的海上国际贸易通道,它能够给欧盟带来最大的利益。^⑧

通过分析不难看出,北极作为自然资源和商业通道的交汇地,其开发价值将因北极海冰融化而日益显现。对于经济上高度依赖能源和航道的欧盟来说,积极准备拓展其在北极航道开发中的利益,其战略意义是显而易见的。

二、欧盟在北极航道问题上的政策目标和主要障碍

欧盟委员会在 2008 年发表了《欧盟与北极》通讯。这份文件指出,欧盟成员国在北极航道有多项重要的利益,应加以保护。作为拥有世界上最大的海运船队的欧盟及其成员国,应

^① European commission, *Trade, Growth and World Affairs Trade Policy as a Core Component of the EU's 2020 Strategy*, Brussels, 9. 11. 2010, COM(2010) 612 final, p. 3.

^② Andreas Raspotnik and Bettina Rudloff, *The EU as a Shipping Actor in the Arctic Characteristics, Interests and Perspectives*, SWP Working Papers, December 2012, p. 31.

^③ 张侠“北极航道物流形式和规模预测”,《极地战略》2012 年 12 月号,第 6 页。

^④ <http://www.energiepolitik.de/gastbeitrag-norbert-rost-nordseeol-selbstvorsorgungsgrad-europas-sinkt-auf-niveau-der-1980er-jahre/>.

^⑤ Donald L. Gautier et al., “Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic”, *Science*, Vol. 324, 2009, No. 5931, p. 1175.

^⑥ European Commission, *Critical Raw Materials for the EU: Report of the Ad-hoc Working Group on Defining Critical Raw Materials*, 2010, p. 6.

^⑦ Daniel Hosseus, “A global Approach”, *Parliament Magazine*, 4 April 2011, p. 64.

^⑧ Steffen Weber and Andreas Raspotnik, *Trade Routes in the High North – The Arctic Shortcut between Europe and Asia*, 30th April 2012. <http://eu-arctic-forum.org/publications/opinions-publications/trade-routes-in-the-high-north-the-arctic-shortcut-between-europe-and-asia-by-steffen-weber-and-andreas-raspotnik-european-parliament-magazine-30th-april-2012/>.

当重视海冰融化创造的北极水域通航的机会。利用北极航道可以缩短从欧洲到太平洋的海上航程,促进贸易,并减轻对传统国际航道的压力。^① 欧盟要实现在北极航道方面的利益,也必须明确政策目标,同时克服自身非北极国家的身份障碍以及使用航道的法律障碍。

2.1 欧盟在北极航道问题上的基本主张和政策目标

在《欧盟与北极》通讯中,欧盟委员会完整地描述了欧盟的北极利益和政策主张,并传递了一个重要讯息,那就是欧盟和成员国要保护其在北极的与日俱增的利益。从航运方面看,欧盟国家虽不濒临北冰洋,仍可以船旗国、港口国和资源市场国的身份在北极航运问题上发挥作用,享有权益。此外,欧盟及其成员国在北极海域还享有各种各样的用户利益(例如开发海上油气资源等)以及环境依赖者的利益(例如保护海上环境和生物多样性)。^② 欧盟文件强调,欧盟成员国应努力保护其在北极航运上的各种利益。基于欧盟在北极航运机会中的利益,欧盟委员会在《欧盟与北极》通讯中将其在北极航道问题上的目标设定如下:①探索和改善通航条件,逐步引导北极商业航行,同时促进更严格的安全和环境标准以减少不利影响;②欧盟成员国应捍卫自由航行的原则和无害通过新开辟航道和水域的权利,促进既有航海权益和义务的充分履行;③欧盟国家应该在北极船舶技术上处于领先地位;④发挥知识和技术优势,促进北极地区的环境保护;⑤支持国际海事组织设定适用于北极水域航线的船舶设计、环境与安全标准等。欧盟委员会的另一份文件《北极航运的法律问题》更进一步将欧盟在北极航道的战略目标归纳为三个方面:第一,为适应新航道的开通和北极资源的开采,欧盟应当为参与北极航道建设和利用创设条件;第二,针对北极航运的政策应与欧盟的气候及环境政策相一致,航道的开通应当采用更加严格的安全与环境标准;第三,欧盟及其成员国应强调自由航行的原则以及无害通过新开辟航道与水域的权利。^③

欧盟在北极航道上的基本主张和政策目标反映出欧盟对北极航道重要性以及北极开发价值的深刻认识,同时也反映出欧盟在实现其北极利益时所遇到的各方面障碍。

2.2 欧盟参与北极事务所面临的政治身份限制

北冰洋沿岸国面对日益显现的北极资源利益,表现出强烈的排外倾向。北冰洋沿岸国包括美国、俄罗斯、加拿大、挪威、丹麦(格陵兰)。2008年上述五国通过了《伊鲁利萨特宣言》,表达了如下主张和意见:①北冰洋的沿岸五国要主导未来北极事务的处理方式,包括矿产资源的利用、新航道的开通、生态系统的保护等。②除美国以外的北冰洋沿岸国有意借助《联合国海洋法公约》,通过大陆架的延伸来“拓展”各自的海洋权益。③北极五国拒绝仿造《南极条约》去创制一个多边参与的北极条约。该宣言削弱了欧盟成员国芬兰和瑞典在北极事务中的作用。瑞典是海运大国,芬兰具有造船技术优势,而且两国在北极圈中都有领土存在,但由于缺少北冰洋海岸线严重影响了他们在北极航运事务中发挥作用。另外一个欧盟国家丹麦对于格陵兰的控制已经减弱。格陵兰这个北极中最大的岛屿正在走向独立,将来也许会在政治经济上被纳入北美的势力范围。格陵兰早在1985年就决定退出欧洲共同体,此后欧盟就很难再以格陵兰属于欧盟而介入北极事务。欧洲一些智库将此宣言视为对欧洲在北极利益的排斥。德国国际与安全事务研究所研究员英戈·温克曼(Ingo Winkelmann)认为,北冰洋沿岸五国不断强化它们对于北极的主权,就是要拒绝第三方参与北极事务。^④

① Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The European Union and the Arctic Region*, Brussels, 20. 11. 2008, COM (2008) 763 final, p. 8.

② European Commission *Legal Aspects of Arctic Shipping: Summary Report*, February 2010, No. FISH/2006/09 - LOT2, p. 4.

③ European Commission *Legal Aspects of Arctic Shipping: Summary Report*, February 2010, No. FISH/2006/09 - LOT2, p. 15.

④ Ingo Winkelmann, *Fixed Rules of Play for Dividing Up the Arctic Ocean*, SWP Comments 18, July 2008, p. 2.

欧盟参与北极治理程度的有限性还与其在北极理事会中的不稳定、非正式地位相关。^① 截止到2012年年底,作为最重要的北极治理机构的北极理事会,一直搁置欧盟成为常任观察员的申请。加拿大等国对于欧盟的申请一直持反对态度。

2.3 欧盟参与北极航道开发遭遇到法律方面的排斥

欧盟之所以在其政策主张中强调自由航行的原则以及无害通过的权利,正是因为部分北极国家对北极航道的主权伸张排斥了他国船只在部分海峡自由航行和无害通过的权利。俄罗斯在1991年颁布的《北方海航道海上航行规则》中,将该航道正式定义为位于俄罗斯内海、领海(领水)或者毗连俄罗斯北方沿海的专属经济区内的基本海运线。1996年俄罗斯连续发布了《北方海航道航行指南》、《北方海航道破冰和领航指南规则》等文件。1998年又颁布了《俄罗斯联邦内海、领海和所属海域法》。俄罗斯宣称北方海航道位于其内水,坚持相关的主权和主权权利,通过各种法规对该航道实行单方面控制,另外还收取高昂的破冰和领航服务费及通行费。这些做法遭到包括欧盟在内的航运大国的批评。尽管俄罗斯领导人正努力推动北方海航道的开发和开放,但其调整相关法规的步伐十分缓慢。欧盟坚持这一航道为“用于国际航行的海峡”,应适用过境通行制度,反对沿岸国单方面控制航道水域。

位于加拿大北极群岛的西北航道同样存在着主权争议。加拿大认为该航道的一部分为加拿大内水,并不适用“无害通过”原则。加拿大政府在其北极战略文件中声称“正在坚定维持在北方地区的存在,有效保护和监测北极领土主权范围内的陆地、海洋和天空。”^② 加拿大制定的相关法规,要求所有船只进入加拿大北极水域时,须向加拿大海岸警卫队北方交通管理部门(NORD REG)报告。欧盟在航道问题上与美国、中国、日本等贸易大国的利益是一致的,欧盟成员国也认为加拿大的领海基线划法有违相关国际法。^③ 欧盟在坚持自己立场的同时,也期待着同其他国家加强合

作,逐步改善北极航运的法律环境。

三、欧盟在北极航道问题上的外交实践

在北极航运利益的推动力和参与北极事务巨大障碍力的双向压迫下,欧盟必须通过积极而智慧的外交努力,来达成参与治理、实现利益的目的。从2008年开始,欧盟运用多种外交工具,多支点、全方位地逐步改善自己在北极事务中的不利地位,凸显欧盟在北极事务中保护环境、提供公共产品的作用,加强北极国家在北极治理中对欧盟的依赖。其首要的考虑是如何使北极利益各方接受欧盟作为北极治理重要参与者这一身份定位,减少北极国家对欧盟及其成员国的排斥。欧盟在北极航道上的外交实践主要集中于以下几个方面。

3.1 强调北极航道治理的全球性机制

针对参与开发利用北极航道所面临的法律障碍,欧盟一直强调北极治理要尊重现行国际法框架,尤其是《联合国海洋法公约》和国际海事组织(IMO)的作用,因为《联合国海洋法公约》平衡了沿岸国、港口国和船旗国之间的权利和责任。而国际海事组织则制订了一系列约束性的和非约束性的规定来规范涉及海洋安全、航行效率以及防止和控制船只污染的有关事项。^④

全球性的国际机制在保证欧盟在北极的航运利益方面能够发挥重要作用,因此欧盟坚持

① 北极理事会1996年9月在加拿大渥太华成立,其宗旨是保护北极地区的环境,促进该地区在经济、社会和福利方面的持续发展。其成员包括芬兰、瑞典、挪威、丹麦、冰岛、加拿大、美国和俄罗斯。北极理事会成员国外长会议每两年举行一次。六个北极原住民社群代表在北极理事会中有永久参与的议席。欧盟和中国都是临时观察员。

② Government of Canada, *Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future*. 2009. p. 9.

③ European Commission, *Legal Aspects of Arctic Shipping: Summary Report*, February 2010 No. FISH/2006/09 - LOT2 p. 3.

④ Steffen Weber and Andreas Raspotnik, "EU - Arctic Strategy" 30th, April 2012. available at: <http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/eu-arctic-strategy-steffen-weber/>.

《联合国海洋法公约》是一个适用于北极海洋治理最重要的制度。围绕《联合国海洋法公约》所涉及的北极航道法律问题上, 欧盟需要保护其海上通行自由的权利。欧盟的外交努力主要集中于以下几个方面: ① 欧盟呼吁尽早明确外国船只通过西北航道的航行权利等问题, 特别是加拿大在北极群岛的相关直线基线划法与国际法的不一致性, 以及相关水域的法律地位问题; ② 明确俄罗斯一侧北方海航道相关水域的法律地位问题; ③ 明确《联合国海洋法公约》第 234 条的适用空间范围问题; ④ 厘清《联合国海洋法公约》第 234 条与公约中用于国际航行的海峡之过境通行制度之间的关系; ⑤ 处理相关国家提出的 200 海里外大陆架争议问题; ⑥ 解决挪威与其他缔约国关于《斯匹次卑尔根条约》适用空间范围的争议等问题。^②

欧盟强调全球性国际组织在处理北极航道问题上的重要性。这一立场有利于纳入非北极国家的参与, 有利于增加欧盟的发言权。欧盟认为, 北极航运管理的国际化是不可或缺的, 它与气候变化、环境保护、资源市场等问题相关, 应在全球层面上进行讨论。^③ 欧盟几乎所有成员国都是国际海事组织的成员。国际海事组织关于海洋安全、环境保护、防止污染等规则又与欧盟的环境政策相一致。而围绕航行安全、航行效率和控制污染的举措需要知识和技术的支撑, 这方面恰恰又是欧盟的一大优势。因此欧盟要求“欧洲海事安全署”(the European Maritime Safety Agency) 在国际海事组织中积极运作以保证欧盟所关心的北极规则得到落实。国际海事组织正在制定指令性的极地航行规则(Polar Code) 以提升现有船只在北极的安全和环境的标准。欧盟希望通过国际海事组织解决如下问题: ① 北极地区污染事件的应急预案、准备和响应; ② 北极航道的救援和搜救; ③ 遇险人员的安置地点; ④ 加强各国通过飞行器和卫星对北极地区监测的协调; ⑤ 加强和协调相关法律、规定和政策的执行等。

欧盟不是北冰洋沿岸国, 欧盟及其成员国对保护船旗国、港口国权利方面更加在意。除了重

视《联合国海洋法公约》和国际海事组织的渠道外, 欧盟积极开展关于北极航运的多边和双边国际协商, 以解决沿岸国和船旗国在西北航道和北方海航道适用海洋法制度上的意见分歧。首先, 通过协调巴黎谅解备忘录港口国检查机构(the port state control committee, PSC) 各国的立场, 讨论 PSC 巴黎备忘录在北极海域的适用空间范围; ④ 其次, 通过国际协商明确港口国的管辖权, 围绕《联合国海洋法公约》第 218 条的实施, 完善始发港口国(departure state) 管辖权和驻留港口国(residual port state) 的管辖权等; ⑤ 其三, 主动与加拿大和俄罗斯相关部门协商, 探讨签署适用于北冰洋航行的国际间备忘录的可能性。

此外, 欧盟还在进行穿极航道利用的可行性研究。2010 年受欧洲议会委托完成的一份《应对北极新航道开通》的报告, 建议航运公司关注利用穿极航路的可能性, 以避免由沿岸国家管辖权所产生的问题。^⑥ 欧盟研究利用穿极航道的可能性, 既反映出欧盟在北极航道问题上的多角度思考, 同时也提升了其与航道沿岸

① 《联合国海洋法公约》第 234 条为了防止冰封海域环境污染对生态平衡造成重大损害或无可挽救的扰乱, 针对冰封区域作了特别规定“沿海国有权制定和执行非歧视性的法律和规章, 以防止、减少和控制船只在专属经济区范围内冰封区域对海洋的污染。”这一规定给予了沿岸国制定特别法规的权利, 但是这些法规很可能与用于国际通行的海峡的相关规定相抵触。参见 <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article12.shtml>。

② European Commission, *Legal Aspects of Arctic Shipping: Summary Report*, February 2010, No. FISH/2006/09-LOT2, p. 14.

③ Dandiel Hosseus, “A global Approach”, *Parliament magazine*, 4 April 2011, p. 64.

④ 港口国控制(Port State Control, 缩写 PSC) 是指港口当局根据有关国际公约规定的标准, 对进入其港口的外国籍船舶实施的一种监督与控制, 以确保船舶及其设备符合国际公约要求, 船员配备和操作符合适用的国际规范。通过港口国控制, 纠正与消除受检船舶所存在的不符合标准的缺陷, 以确保船舶航行、人身和财产的安全以及保护海洋环境。全球港口国控制并通过多个备忘录建立起的地区协调机制, 其中巴黎谅解备忘录成立于 1982 年, 成员包括比利时、加拿大、克罗地亚、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、俄罗斯联邦、瑞典、英国等欧美国家。中国等亚太国家归属于 PSC 东京备忘录协调机制。

⑤ 《联合国海洋法公约》第 218 条规定, 港口国对处于其港口的外国船舶的违章行为可进行调查, 证据充分的可对其提起司法程序。

⑥ European Union, Directorate – General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, ‘Opening of new Arctic shipping routes’, 31 8, 2010, EXPO/B/AFET/FWC/2009 – 01 / Lot2/03PE433792, para. 5.

国在航道利用问题上讨价还价的能力。

3.2 增强欧盟参与北极事务的合法性和合理性

为了争取和维护欧盟在北极航运方面的利益,欧盟需要巩固在北极地区的实质性存在和影响力,通过多层级平台介入北极事务,成为一个完全的北极博弈者。尽管经历几次挫折,但欧盟在2012年仍继续进行外交游说,试图利用其成员国瑞典担任轮值主席国的机会,谋求北极理事会常任观察员地位,为其有效参与北极事务增加机会和平台。与此同时,欧盟相关机构和人员积极参与北极理事会五个专门工作组的工作,力图在工作层面影响北极治理议程。另外,欧盟委员会还要求其“欧洲海事安全署”积极参与并支持北极理事会建立起海上应急、救助和响应措施。

冰岛地处北大西洋和北冰洋交汇点,是未来穿北极航道的一个最佳枢纽。加快冰岛入盟的速度,是欧盟增强其参与北极事务合理性的重要一环,有助于欧盟在北极事务中找到新支点。2009年冰岛正式提出要加入欧盟,因欧盟内部意见分歧而被搁置。^① 北极形势的快速变化促使欧盟加速冰岛的入盟进程。2012年欧盟文件特别提到,“欧盟对北极事务的参与度将会因为冰岛的入盟而得到提升,正在进行的入盟谈判将为涉北极政策提供一个新的框架”。^② 在欧盟描绘的北极地缘经济和地缘政治地图中,格陵兰是“一个和欧盟有联系的海外属地,在宪法上属于一个欧盟成员国”。^③ 而高度自治的格陵兰有可能朝着“脱欧入美”的方向发展。2008年之后,欧盟加强了与格陵兰的伙伴关系,主动表示愿在保护环境的前提下,分享知识和经验,帮助格陵兰有效开发自然资源。^④ 2012年6月,欧盟与格陵兰签署了合作开采并购买格陵兰矿产的合作意向书。欧盟注意利用市场、投资和技术等筹码,通过经济合作拓展其利用北极航道的利益和权益。

欧盟主张多边协商,坚持多支点参与北极航运的制度建设。北极治理机制具有复合多层次的特点,除全球治理层面和区域治理层面外,还有很多次区域组织发挥着作用,其中有些次区域

组织就是欧盟倡议成立或者欧盟可以发挥主导作用的组织。欧盟坚持认为,在北极治理方面“只有引入更广泛的多边参与,才可减少搭便车者获利的情况出现”。^⑤ 为此,欧盟重视利用巴伦支欧洲-北极理事会、欧洲自由贸易联盟(European Free Trade Association)、欧洲经济区(European Economic Area)、欧洲海事安全署以及保护东北大西洋海洋环境公约委员会(OSPAR Commission)等平台。欧盟透过巴伦支欧洲-北极理事会与俄罗斯、挪威、冰岛、芬兰、瑞典等国进行政策协调和领域合作,在航运、渔业、环境、能源等领域进行综合治理。通过冰岛、挪威作为欧洲自由贸易联盟和欧洲经济区成员的身份,欧盟要将与冰岛和挪威的北极事务合作纳入欧洲事务的范畴。2012年,欧盟主导的“北方地区运输和物流伙伴谅解备忘录”(Memorandum of understanding on the Northern Dimension Partnership on Transport and Logistics, NDPTL)已进入实质操作阶段,这项计划将推进欧盟与北欧国家交通基础设施物流网络建设,为未来航运做准备。这些做法加强了欧盟与北极国家的联系,加强了欧盟在北极地区的实质性存在。

3.3 以制度优势和科技能力为北极治理提供公共品

北冰洋是一个生态脆弱、环境特殊的水域,进入北极海域开展经济活动会遇到环境保护、航行安全和基础设施缺乏的问题。欧盟充分利用

^① 冰岛于2009年6月提交了加入欧盟的申请,其间又发生了冰岛的债务危机。英国执意追讨英荷两国投资者由于Icesave Bank倒闭而损失的390万英镑。英国首相卡梅隆于2010年6月警告说,如果冰岛不能偿还债务,英国将阻挠冰岛加入欧盟。不少冰岛人觉得受了冒犯。这曾为冰岛加入欧盟蒙上了一层阴影。德国则积极支持冰岛入盟案。

^② European Commission, “Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: Progress since 2008 and Next Steps”, Brussels, 26. 6. 2012, p. 11.

^③ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The European Union and the Arctic Region*, Brussels, 20. 11. 2008, COM (2008) 763 final, p. 12.

^④ Ibid^② p. 9.

^⑤ European Commission, “Legal Aspects of Arctic Shipping: Summary Report” No. FISH/2006/09 – LOT2 February 2010, p. 15.

其科技和环境政治的优势,将北极航运增加带来的环境问题、航行安全问题和基础设施问题变成它的“北极责任”,成为它进入北极的另一个突破口。2012年6月欧盟发表了《发展中的欧盟北极政策:2008年以来的进展和未来规划》的新文件,该文件强调的三个关键词是知识、责任和参与。^① 欧盟在追求自身海洋权益的同时,时刻不忘强调自己在环境等问题上的组织能力、议题设定能力、制度优势以及科技支撑能力。^②

欧盟十分清楚,今后世界上任何一个大的经济机会都是为有环境技术能力和环境保障能力者准备的。人类在北极活动的增加主要体现在航运活动方面。围绕航运方面的碳排放和环境污染问题,都成为北极地区最紧迫的问题。欧盟强调环境问题在北极治理中的重要性,并非仅仅为了高举人类共同利益的大旗,主要目的是为了彰显北极问题最终解决离不开欧盟的参与。欧盟在气候变化、环境保护、北极生物多样性、生态系统管理、海洋保护区、远洋导航等方面已经在扮演一个重要支持者的角色。上述问题只能通过全球和地区的制度建设加以解决,而善于设计国际制度的欧盟是解决这些问题的关键行为体之一。芬兰卡普兰大学的海宁恩(Lassi Heininen)指出,欧盟的全球影响力对北极地区治理具有“软价值”。欧盟可以被看作是一个“全球性的北极博弈者。”^③

欧盟重视利用其技术优势参与北极治理。欧盟委员会文件指出,北极的治理必须通过知识转化为行动来加以实现。具体而言,就是要通过加大对北极研究的投入,进行知识和技术的人才储备,拓展人类对北极的认识,发展北极航运和环境保护所需要的空间监测技术对北极进行全方位监测,建设信息和观测网络。^④ 在2001—2011的十年间,欧盟及其成员国投入了约2亿欧元进行与北极相关的研究,使欧洲成为北极科研的引领者。这些项目提升了北极地区监测能力,建立了领先的研究网络和基础。欧盟委员会拨款100万欧元进行北极发展及其影响的评估,还出资在芬兰建立北极信息中心。通过“北极足迹和政策评估项目”(The EU Arctic Footprint and

Policy Assessment Project) 欧盟提升了与北极国家分享信息的水平。这些信息包括监测与观察、遥感、科研信息以及北极社会传统知识等方面。挪威、冰岛、美国、俄罗斯、加拿大等国的研究机构可以参加欧盟的项目进行联合研究。就其效果而言,在欧盟扩大其科技和信息合作网络的同时,实际上扩大了它对北极事务的参与。

极地通讯、海冰监测是北极航道利用的基础性保障。欧盟将提升对北极地区的监测能力作为与国际合作的重点之一。地球同步轨道卫星是北极地区海上通讯、航海和冰情观测的重要工具。2014年欧洲伽利略全球导航卫星系统将开始运作,覆盖广泛的伽利略系统在海上船只领航、冰山定位、海上搜救等方面的应用,能够起到容纳多方合作和区域整合的作用。欧盟的“全球环境与安全监测计划”(GMES)也将部署新的“哨兵”系列卫星。这些卫星将通过成像雷达技术,全天候提供监视北极海冰范围、常规海冰绘图、监视海上环境等服务。另外,欧盟正在建立一个高分辨率的海底绘图数据平台,这个数据平台既包括欧洲相关海域也包括北极部分海域,预计2020年将完成相关海底地图绘制。这些由海、天、空组成的立体技术信息平台将为北极海上航道安全提供必不可少的保障。欧盟提供公共产品的能力,增加了北极国家对欧盟的依赖和接受程度。

另外,欧盟在其一体化过程中形成了超常的制度设计能力、多边协作能力和网络建设能力,这些制度建设能力可以帮助欧盟在北极治理中起到议题引领和框架设计的作用。欧盟国家作为技术先行国家,充分响应北极治理对科学和知识的需求,通过制度设计能力和科技研究能力的

^① European Commission, “Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: Progress since 2008 and next Steps”, Brussels, 26. 6. 2012.

^② <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/517&format=HTML>

^③ Lassi Heininen, Arctic Strategies and Policies: Inventory and comparative Study, The Northern Research Forum & The University of Lapland, 2011, p. 64.

^④ European Commission, “Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: Progress since 2008 and next Steps”, Brussels, 26. 6. 2012, p. 6.

结合建立起可吸纳其他北极国家参加的信息网络和交流平台。欧盟强调“知识、责任和参与”，让参与北极治理的技术壁垒和环境壁垒变成欧盟介入北极事务独特的、可资利用的优势。

四、结 语

中国与欧盟同为北极事务的域外行为体，又同为依赖海运贸易的全球经济体，在北极事务中都有重大的利益关切和环境责任。在北极政策目标方面，中欧之间存在着许多共同之处：中欧都试图打破北冰洋沿岸五国的垄断，扩大北极事务的参与权；都主张从全球的层面来设计和推行北极治理；在北极相关航道的法律定位问题上，双方均坚持北极航道的自由航行原则。因此考察欧盟的北极政策和外交实践，会对中国在北极事务的外交运作起到他山之石的作用。

本文从北极航运这一侧面考察欧盟的北极政策和外交特点。通过研究可以看出，欧盟十分清楚并努力保护自身在北极的利益。欧盟将自身在北极的资源利益、航运利益和科学利益与北极生态环境保护与北极多层次治理过程有机地结合在一起，将自己塑造成对北极国家有吸引力

的合作者及公共产品提供者。欧盟同时运用其经济实力和手段使自己成为北极国家经济、社会发展所依赖的市场支撑和投资来源。欧盟在强调北极全球治理的同时，积极提升自己在北极理事会等区域治理机制中的地位，并加强与北极国家之间的双边关系，试图与加拿大、挪威、俄罗斯、美国建立长期稳定的伙伴关系，形成多支点的北极战略。作为一个长期建设超国家治理机制的行为体，欧盟积累了建设国际治理制度的优势。欧盟充分发挥其议题设定能力、多边协调能力和网络建设之所长，对北极治理机制和过程施加有效影响。中国与欧盟在北极事务上具有许多类似的战略利益和外交立场，是积极参与北极事务的潜在战略伙伴。中国应当研究并学习欧盟在北极事务中如何将自身利益、影响力融入到知识引领和承担环境责任的参与活动之中。中国与欧盟之间经济上相互依赖，二者在全球经济发展、资源利用和环境保护方面都是举足轻重的角色，中欧双方应当将北极事务纳入到双边的战略对话机制之中，针对未来影响全球经济的北极航道问题，协调立场，制定规范，实现共赢。

编辑 战海霞 王 华

The Arctic Sea Navigational Routes: EU's Policy Orientation and Diplomatic Practices

YANG Jian¹

(1. Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233, China)

Abstract: Climate change and rapid melting of the ice demonstrate an immense economic opportunity in exploiting the navigational sea routes in the Arctic. As an economy entity relying heavily on trade and shipping, EU pays great attention to involving in the Arctic affairs. At the same time, EU is facing a measure of boycotting from Arctic countries and the Arctic Council, EU takes advantage of the multi-layered structure of the Arctic governance and fully plays its multi-dimension diplomacy. It integrates its interests in the Arctic with providing public goods to environmental protection and efficient governance. EU knows how to play a cooperative role in the Arctic economy and social development by means of market and investment. Sharing many common strategic interests and diplomatic stance, China and EU could be potential strategic partners in the Arctic affairs.

Key words: Arctic; navigation sea route; EU; diplomacy